

Europaweiter Stand der Technik als Konkretisierung der Vorsorge

Schmölling, Jürgen

Veröffentlicht in:
Jahrbuch 2000 der Braunschweigischen
Wissenschaftlichen Gesellschaft, S.269-277



J. Cramer Verlag, Braunschweig

JÜRGEN SCHMÖLLING, Berlin

Europaweiter Stand der Technik als Konkretisierung der Vorsorge

Hannover, 16.11.2000*

1. Grundsätze

Zunächst ein paar grundsätzliche Bemerkungen zur Europäischen Richtlinie über die **Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie)**:

Aus deutscher Sicht interessiert vor allem die Frage, was bleibt von dem in Deutschland bereits erzielten hohen Schutzniveau und was folgt für den Umweltschutz an Vorteilen oder Weiterungen?

Als Ziel (s. Folie 1) wird erklärtermaßen ein hohes Schutzniveau für die Umwelt angestrebt. Dabei wird im Unterschied zur bisherigen deutschen Gesetzgebung (insbes.

IVU-Richtlinie

Ziele:

- Vermeidung, Verminderung, Beseitigung von Umweltverschmutzung;
Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für Umwelt insgesamt.

Methoden:

- Maßnahmen, vorzugsweise an der Quelle
- umsichtige Bewirtschaftung der Ressourcen
- Anwendung des Verursacher- und Vorsorgeprinzips
- Gemeinsames integriertes Konzept für die Umwelt insgesamt
Luft/Wasser/Boden

Verfahren:

- Auferlegen von Grundpflichten
- Unterwerfen unter Genehmigungspflicht mit Auflagen
- Überwachung/Einhaltung von Genehmigungen

Folie 1

* Statement abgegeben beim 3. Colloquium der Kommission „Recht und Technik“ der Braunschweigischen Wissenschaftlichen Gesellschaft

Bundes-Immissionsschutzgesetz) nicht auf einzelne Medien (Luft, Wasser, Boden) oder Schutzgüter (Mensch, Tier, Pflanze) abgestellt, sondern auf die Umwelt insgesamt. Diese Formulierung schließt nicht aus, dass das Ergebnis eine Abwägung z.B. zwischen den einzelnen Medien zulässt (oder sogar verlangt?). In jedem Fall ist damit eine ganzheitliche Betrachtung gemeint, die ein gemeinsames Konzept verlangt, in das z.B. die einzelnen Medien integriert sind.

Die zugrunde gelegten Verwaltungsverfahren, die die Gewährleistung der Zielerreichung bringen sollen, sind weitgehend mit deutschem Recht übereinstimmend.

2. Stand der Technik /Beste verfügbare Technik

Wie im deutschen Recht wird auch hier der *Stand der Technik* bzw. die **Beste verfügbare Technik** als eins der wichtigsten Elemente zur Erzielung von Vorsorge zugrunde gelegt. (s. Folie 2). Inwieweit beides materiell übereinstimmt, wird weniger durch die rechtliche Formulierung, als vielmehr die Anwendung in der Praxis entschieden.

Wie in Deutschland wird dabei ein komplexer Sachverhalt (St.d.T) am Ende für die Ableitung von eindimensionalen Grenzwerten herangezogen. Es handelt sich dabei in Deutschland aber nicht um die bloße Beschreibung eines festgestellten Sachverhaltes, sondern um das Ergebnis eines abwägend entschiedenen Maßstabs für Emissionswerte (Abwägungsmonopol des Staates). Diese Emissionsgrenzwerte sind bei Einzelgenehmigungen im konkreten Einzelfall, aber verallgemeinernd auch in allgemeinen Vorschriften (Verordnungen, Verwaltungsvorschriften) niederzulegen.

Stand der Technik/Beste verfügbare Technik

- als hervorgehobene wesentliche Maßnahmen zur Vorsorge
- als Maßstab für die notwendige Festlegung von Emissionsgrenzwerten in Einzelgenehmigungen (Art. 9, Abs. 4) und allgemeinen Vorschriften (Art. 9, Abs. 8). (s.a. Ost-Europa/Öko-Dumping)
- als effiziente Methode zur Minimierung insbesondere der weiträumigen Umweltverschmutzung (Erwägungsgrund 17)
- Ausgleichen des technologischen Ungleichgewichtes innerhalb der Gemeinschaft/ Harmonisierung (Erwägungsgrund 25) (s.a. abschließendes Abwägungsmonopol des Staates)
- Weltweite Verbreitung der Techniken und Grenzwerte

Der Versuch von interessierter Seite, Entscheidungen ausschließlich auf die lokale Genehmigungsbehörde im Einzelfall zu verlagern, wäre durch die IVU-Richtlinie zwar gedeckt, dürfte aber m.E. nicht im Interesse aller Beteiligten sein, da Planungssicherheit und Harmonisierung jedenfalls so nicht erreicht würden. Vielmehr ist es erklärtes Ziel der EU, z.B. ein Öko-Dumping zu vermeiden. Andererseits soll ein (allmählicher) Ausgleich des unzweifelhaft bestehenden technologischen Ungleichgewichtes zwischen den EU-Staaten erfolgen. Dies schließt derzeit eine einfache übernationale Festlegung nur jeweils eines Grenzwertes nahezu aus, will man nicht Überforderung einerseits und Verschlechterung gegenüber dem erreichten nationalen Stand andererseits provozieren. Immerhin macht die Richtlinie in Art. 18 (2) aber eine EU-weite Festlegung von Grenzwerten rechtlich möglich, sozusagen als Drohung gegen nationales Unterlassen. Allerdings wäre dieser Weg schon wegen der politischen und materiellen Schwierigkeiten allenfalls *ultima ratio*.

Die Festlegung wenigstens nationaler Grenzwerte z.B. in Allgemeinen Verwaltungsvorschriften oder Verordnungen erscheint aber notwendig und sinnvoll, mindestens um Rahmen und Hilfestellung für vergleichbares, harmonisiertes Vorgehen zu ermöglichen.

3. Europäische Harmonisierung

Damit solche nationalen Festlegungen sich im Kontext der Europäischen Zielsetzung bewegen, scheint der Ausweg nach den bisherigen Erfahrungen erfolgreich in dem sonst als eher *schwach* und *weich* angesehenen **Erfahrungsaustausch** zu liegen. Es bedarf schon guter und gewichtiger Gründe, von dem besten Wissen und konkreter Erfahrung anderer nicht Gebrauch zu machen. Dies insbesondere, wenn es über diesen **Erfahrungsaustausch** ein festgelegtes Verfahren der Ermittlung und Publikation gibt. (s. Folie 3).

Der manchmal als Kritik vorgebrachte Einwand, dass die im festgelegten Verfahren beschriebenen Techniken nicht gleich als verbindliche Grenzwerte festgelegt werden, ist m.E. zwar für uns ungewohnt, aber wohl nachweisbare Stärke. Eine Stärke, die sich bei Qualitäten der Gebrauchstauglichkeit von Produkten immer von selbst durchgesetzt haben.

Die auch schon bisher beobachtete Ausstrahlung der Wirkung dieser Europäischen Dokumentation (**BVT**-Merkblätter, bzw. **BREF's** = **B**est available technique **RE**ference documents) weltweit (z.B. in Asien, z.B. Taiwan) dürfte dies belegen. Alles andere wäre im Zeitalter der Informationsgesellschaft mit über Internet abrufbaren Informationen, die das Handeln Einzelner, von Gruppen und Gesellschaften zunehmend mehr bestimmen, als sehr partial wirkende, einzelstaatliche Vorschriften, auch verwunderlich. Letztere mögen allerdings ihre Bedeutung insbesondere in der Festlegung von örtlich bedeutsamen Mindestanforderungen vor allem zur Gefahrenabwehr behalten.

4. Integrierter und medienübergreifender Ansatz

Das Wort *integriert* macht eine Verdeutlichung erforderlich, worüber zu integrieren ist, wer in was integriert werden soll (z.B. die Umweltpolitik in die Wirtschaftspolitik). Im vorliegenden Zusammenhang sind drei verschiedene Bedeutungen zu betrachten. (s. Folie 4).

1. Es werden Techniken betrachtet. Die Umwelt entlastende Techniken werden vorzugsweise nicht dem eigentlichen Produktionsziel nachgeschaltet, sondern möglichst in

Europäische Harmonisierung

- a) Informationsaustausch
 - über Grenzwerte
 - über BVT
 - über Überwachungsmaßnahmen
(Mitteilung der Mitgliedsstaaten)
- b) Berichte der Kommission in BVT-Merkblättern
(BREF)
(„Best available technique REference documents”)
 1. Erstellung und Beratung im TWG (Technical Working Group)
 2. Diskussion und „abschließende Behandlung“ im IEF (Information Exchange Forum = Mitgliedsstaaten, Industrie, Umweltverbände)
 3. Bekanntmachung durch Kommission.
Bisher noch nicht, da Verfahrensprobleme;
Spielregeln noch nicht stabil.
- c) Angekündigte Verfahren
 - Verabschiedung der EU-Kommission der Zusammenfassung eines BREF
 - Mitteilung an EUROPA-Parlament und Ministerrat
(mit Stellungnahme, ob Gemeinschaft im Hinblick auf Grenzwertsetzung Art. 18 (1) tätig werden muss)

Folie 3

den Produktionsprozess, ja sogar in das Produktionsziel, das Produkt integriert. (Minimierung von Verlusten, die immer die Umwelt belasten.) Dieser Prozess läuft bereits und entspricht auch wirtschaftlicher Vernunft.

2. Einzelaspekte z.B. einzelner Medien werden in ein gemeinsames inhaltliches Konzept integriert. Hier bestimmte die Suche nach einem einheitlichen, praxistauglichen Verfahren die Bestrebungen der letzten Jahre. (Wie könnte z.B. das Ausmaß der Rauchgasentschwefelung gegen Schadstoffgehalte im Abwasser abgewogen werden?) Deutschland hat hier eine Reihe von Vorschlägen für dieses verfahrensmäßig schwierige Unterfangen unterbreitet, die sich methodisch an dem Vorgehen bei Ökobilanzen orientierten. Eine allgemein akzeptierte Methode gibt es bisher nicht. Für die Praxis scheint hier die Vermeidung von Problemverlagerungen, die Nutzung von Sachbilanzen und Wirkungsabschätzungen für eher einfache Abschätzungen und Abwägungen durch offengelegte Expertenurteile bedeutsamer als ein geschlossenes, vollständiges, wis-

Integrierter und medienübergreifender Ansatz

Integration Wer in Was ?

1. Prozess- und Produkt-integriert.
2. Einzelaspekte in Konzept, das die Umwelt insgesamt auf hohem Niveau schützt.
(Luft, Wasser, Boden bei Berücksichtigung von Abfall und Energie)
Vermeidung von Problemverlagerungen.
- Bisher keine allgemein akzeptierte Methode.
Aber deutsche Vorschläge, an Ökobilanz-Vorgehen orientiert.
Problem: Praxistauglichkeit
- Tatsächlich nur in wenigen Fällen problematisch; s. Auswahl kritischer Fälle
- Anwendung einfacher Abschätzung, Nutzung von Sachbilanzen und Wirkungsabschätzungen
- Abwägung durch offengelegtes Expertenurteil
- Ergänzung durch „Querschnitts-BREF“
„Crossmedia and economic aspects“
- Bisherige Ansätze in D zur Abwägung
z.B.
 - Umweltinvest im Verhältnis zu Gesamtinvest,
 - Anteil umweltschutzbedingter Kosten am Produktpreis
3. Verfahrens-Integration
Vollständige Koordinierung (Art. 7)

Folie 4

senschaftliches Modell. Hierfür gibt es hinreichende Vorgehensbeispiele. Allerdings werden ergänzende Arbeiten zu einem *Querschnitts*-dokument (Crossmedia and economic aspects) in Kürze aufgenommen. Besonders große Erwartungen dürften damit aber kaum zu erfüllen sein. Der umgekehrte Weg, die Abwägungen gerade nicht einem transparenten Verfahren zu unterwerfen, sondern im Einzelfall der Ortsbehörde zu überlassen, kann aber gerade angesichts der grundsätzlichen Probleme nur schwer überzeugen. Mindestens Rahmenvorgaben sind zur Hilfestellung erforderlich, um nicht gerade das Gegenteil harmonisierten Vorgehens zu erreichen.

3. Das Verwaltungs-Verfahren betrachtet alle Umweltmedien. In das zu durchlaufende Genehmigungsverfahren werden alle medialen Genehmigungen integriert. Anders als derzeit in Deutschland bei der BimSchG-Genehmigung sind auch Wasser- und Abfall-erlaubnisse in ein Verfahren zu integrieren.

5. Dokumentation der Techniken (BREF /BVT-Merkblätter)

Die Charakteristika der aufwendigen Dokumentation sind in Folie 5 dargestellt.

Hervorzuheben ist, dass hier Techniken mit ihrer Leistungsfähigkeit und den sich daraus ergebenden Bandbreiten von möglichen Emissionen beschrieben werden. Damit ist die Grundlage und ein geeigneter Maßstab für abzuleitende Grenzwerte gegeben. Grenzwerte selbst werden aber nicht angegeben. Sie sind vielmehr zunächst den Mitgliedstaaten anheim gestellt.

Für Deutschland ist entscheidend, inwieweit tatsächlich anspruchsvolle Techniken beschrieben werden, die auch hier zur Formulierung des ***Standes der Technik*** heranzuziehen wären. Bei den bisher fertiggestellten bzw. als Entwürfen vorliegenden Dokumenten ist dies weitgehend der Fall.

6. Bisherige Umsetzung der IVU-Richtlinie in Deutschland

Stichworte hierzu liefert Folie 6. Die von der IVU-Richtlinie verlangte nationale Umsetzung sollte in Deutschland ursprünglich durch eine Kodifizierung im *Umweltgesetzbuch*

<u>BREF</u>
<ul style="list-style-type: none"> - Erste Dokumente nicht ohne prozedurale Unzulänglichkeiten - Inhaltlich informativ, anspruchsvoll - Selbst keine Grenzwerte aber Leistungsfähigkeit verschiedener Techniken. Bandbreiten von E-Werten - Bei Größe der Interessenunterschiede erstaunlich - Vorteil: keine Abstimmung, keine formale Bindungswirkung --> Macht des Faktischen - Einmalige wichtige Erkenntnisquelle, die es so bisher fast nirgendwo gegeben hat. - Verfügbarkeit in Englisch Zusammenfassungen in allen Amtssprachen der EU - Verfügbarkeit bereits der Entwürfe im Internet --> weltweite Ausstrahlung - Einheitliche Systematik für alle Branchen
<p>11 Entwürfe/8 fertiggestellt 25 im derzeitigen Arbeitsprogramm insgesamt 33 vorgesehen.</p>

Umsetzung der IVU-Richtlinie in Deutschland

- Komplexes System medial gegliederter Rechtsvorschriften (bisher)
 - Bündelung im Zuge der Umsetzung wäre sinnvoll gewesen (UGB)
 - Materielle Ziele können aber auch in bestehenden Strukturen umgesetzt werden.
 - Realisierung des integrativen Ansatzes bereits im bestehendem Regelwerk braucht Vergleiche nicht zu scheuen.
 - Alleinige Umsetzung in Einzelgenehmigung:
 - maximale Flexibilität
 - mangelnde Kalkulierbarkeit
 - Uneinheitlichkeit
 - Vorschriftenwerk mit einheitlichen, auf Risikoproportionalität und Gleichmäßigkeit abgestelltes Vorsorgekonzept (Ermächtigung Art. 9 (8).)
--> TA-Luft
- Kompromiss! in meisten MS

Folie 6

erfolgen. Wie allgemein bekannt, ist dies bisher nicht gelungen. Die Umsetzungsfrist ist damit auch überschritten. Wenn dennoch die materielle Umsetzung in Deutschland den internationalen Vergleich nicht zu scheuen braucht, so kann dies über die blamable formale Nicht-Umsetzung nicht hinwegtäuschen. Die ersatzweise einzelgesetzliche Umsetzung ist nunmehr mühsam nachgeholt worden.

Erklärtes Ziel ist es nunmehr, auch die Ergebnisse des Erfahrungsaustausches national in Verwaltungsvorschriften umzusetzen. Dies erfolgt derzeit durch die Novellierung der TA-Luft, die auch aus nationaler Notwendigkeit (Anpassung an neue Erkenntnisse und Entwicklungen) erforderlich wurde, und der Vorschriften zu § 7a AWG. Im Streit, ob die Festlegung verbindlicher Grenzwerte nur in Einzelgenehmigungen (Haltung von GB) oder insbesondere in allgemeinen Vorschriften (wie der TA-Luft) erfolgen soll, zeichnet sich in fast allen Mitgliedsländern eine Zwischenlösung (sowohl als auch) ab.

7. Zusammenfassende Ergebnisse

Die Folien 7 und 8 geben einen Überblick.

Danach erscheint mir der eingeschlagene Weg über die Dokumentation von praxistauglichen, Umweltbelastungen minimierenden Techniken und deren Kommunikation vor dem Hintergrund der von der IVU-Richtlinie etablierten Pflichten der geeignetste und sogar wirkungsvollste Weg, Vorsorge im Sinne des Umweltschutzes zu erreichen.

Die Macht des Wissens und des Faktischen dürfte der Macht von *festgelegten* Grenzwerten in ihrer Wirkung überlegen sein. Dies jedenfalls solange, wie anspruchsvolle Ergebnisse erzielt werden. Dazu geben die bisherigen Dokumente Anlass.

Das bisherige Arbeitsprogramm (vorgesehen 33 BREF's, bisherige Entwürfe 11, davon 8 abgeschlossen) erfordert von allen Beteiligten einen sehr hohen Einsatz.

Nachdem Deutschland bereits bei der Allgemeinen Umsetzung der IVU-Richtlinie sich einem Vertragsverletzungsverfahren aussetzte, sollten wenigstens die übrigen Fristen eingehalten werden. Als wichtigster Termin erscheint mir derzeit, dass alle bestehenden industriellen Anlagen, die der Genehmigungspflicht unterliegen, bis zum 30.10.2007 nach den Regeln der Richtlinie und damit den BREF 's umgerüstet sein müssen. Dies wird eine erneute große industrielle Modernisierung zur Folge haben. Auch wirtschaftliche Klugheit dürfte es nicht erlauben, hinten anzustehen. Vor diesem Hintergrund sind die laufenden Arbeiten zur Novellierung der TA-Luft und der Abwasserverordnungen neben den rechtlichen und politischen Zwängen auch zur Schaffung von Planungssicherheit von besonderer Bedeutung. Der nur scheinbar ferne Termin erfordert wegen der umfangreichen (Voraussetzungs-) Schritte schnelles Handeln.

Ergebnis I

- BREF-Dokumente sind nicht verbindlich. Sie entfalten aber Macht des Wissens und des Faktischen.
- Mehrjähriges Arbeitsprogramm sieht BREF-Dokumente für 33 Industriebranchen vor.
- Prozeduren noch nicht in allen Punkten befriedigend.
- Vorliegende BREF-Entwürfe liefern anspruchsvolle BVT-Beschreibungen und Bewertungen.
- (Prozess-)integrierte Umwelttechniken setzen praktische Entwicklung um.

Folie 7

Ergebnis II

- Medienübergreifender Anspruch bisher kaum durch Ansätze praktisch umgesetzt, kaum abwägendes Realisierungsinstrument.
- Genehmigungsanforderungen sind aus BREF-Dokumente ableitbar. Mitgliedsstaaten werden in der Regel sowohl z.T. in individuellen Genehmigungsverfahren, wie auch durch generelle Vorschriften im Rahmen vorhandener Regelwerke umsetzen.
- In D:
 - Umsetzung in untergesetzlichen Regelwerken (TA-Luft, Abwasserverordnungen). BREF's wichtige Erkenntnisquelle und Grundlage.
- Berichtspflichten (16 (1) und (3)) werden den Mitgliedsstaaten eine reine formale Umsetzung der Richtlinie kaum ermöglichen.
- Droh-Knüppel: Art. 18 (2): EU-Grenzwerte
- Termine
(in Kraft: 30.10.1996)
 - 1. Umsetzung bis 30.10.1999 (UGB/Artikel G)
 - 2. Bestehende Anlagen: bis 30.10.2007